Харламов А.А.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ[1]

1. Введение

Организации государственного сектора кардинально отличаются от компаний и фирм, работающих в области реального бизнеса, прежде всего тем, что у них нет такой интегральной оценки их деятельности, как прибыль. Поэтому если про эффективность в бизнесе все более-менее ясно, — каждая компания и каждое её коммерческое подразделение с той или иной степенью осознания вынуждены работать на этот конечный результат, подстраивая под его максимизацию деятельность всех участников процесса, — то в госсекторе все значительно сложнее. В отношении финансов задачи бизнеса и государства, можно сказать, прямо противоположные: задача государства — не зарабатывать деньги, а тратить их, и при этом даже не обязательно «экономно тратить» (например, «экономия» на вооружении армии или на лечении больных вряд ли может быть поставлена в заслугу какому-либо правительству). Это же касается и государственных программ и проектов.

Сейчас в России экономический рост позволяет государству выделять дополнительные средства как на выполнение текущих программ, так и на разработку новых проектов. Однако существует проблема исполнения бюджета программ, имеются факты низкой эффективности их реализации. В повышении эффективности исполнения программ должны быть заинтересованы ведомства на всех уровнях государственного управления. Федеральные ведомства должны ежегодно готовить документ с отчетом о проделанной работе за предыдущий год и целями на следующий. Для государственных организаций должно быть крайне важным иметь возможность наглядно продемонстрировать и подчеркнуть достигнутые результаты. От этого зависят как выделяемый бюджет, так и жизнеспо-

---

[1] Компания SAS — лидер мирового рынка в области разработки программного обеспечения нового поколения в области аналитики и управления. Программное обеспечение SAS® внедрено более чем в 40000 компаний и организаций, включая 96 из 100 ведущих компаний из списка Global 500® журнала «Fortune». ПО SAS используется для обеспечения принятия более качественных, точных и обоснованных решений — всего необходимого для движения организаций и предприятий по пути прогресса. Компания SAS — признанный мировой производитель систем, в которых интегрированы новейшие технологии хранения данных, анализа и традиционные приложения бизнес-анализа, которые позволяют выделять знания из огромных объемов данных. Более трех десятилетий компания SAS дает своим клиентам по всему миру *Силу знания* (*The Power to Know*®).

собность и успешность реализуемых ими программ в целом. Местные и региональные органы власти сталкиваются со сходными проблемами: необходимо оценить расходы, обосновать выделение бюджета, достигнуть результатов и отчитаться об их эффективном выполнении.

Каким образом государственные ведомства могут решать эти задачи? Искать способы более эффективной организации своей деятельности. В странах по всему миру различные государственные организации разрабатывают и внедряют методики *управления эффективностью* (performance management), такие как *система сбалансированных показателей* (balanced scorecards) *и процессно-ориентированное управление* (activity-based management). Суть их сводится к формулировке значимых результатов в измеряемых величинах, и тогда становится возможным отследить эффективность реализации программ.

Методы управления эффективностью позволяют оптимизировать разносторонние аспекты работы организации:

- распределить ресурсы на достижение конкретных целей;
- измерить полученный результат и сравнить его с желаемым;
- выявить наилучшие возможности для развития.

Полученная информация об эффективности процессов и затратах может быть использована для обоснования бюджета при планировании. Целью данной статьи является представить взгляд компании SAS, одного из мировых лидеров в области создания и внедрения систем управления эффективностью (Corporate Performance Management), на то, как государственные ведомства могут внедрить инициативы по управлению эффективностью своей деятельности и реализации государственных программ и проектов.

2. Что такое система управления эффективностью

Методики управления эффективностью — ключ к грамотному руководству любой организацией. Однако для получения наибольшей отдачи от их использования необходимо безусловное наличие одного очень важного качества у руководителей организации, а именно — руководитель должен быть лидером. Здесь стоит обозначить различие между *руководителем-лидером* и *руководителем-управленцем*. Первые стараются дать ответ на вопрос «куда движется наша организация?». То есть определить миссию организации, основные стратегические цели. Вторые же отвечают на другой вопрос: «и как же мы можем туда добраться?». Лидеры больше полагаются на интуицию и умение вдохновлять людей, а управленцы на технологии управления — отчетность, аналитику, планирование и т. п. По словам известного американского специалиста по теории управления Питера Дракера (Peter Drucker), «Управленец делает, как нужно; лидер делает, что нужно». Но и те, и другие необходимы любой организации, чтобы она работала эффективно. Проблемы начинаются, когда управленцев назначают на должности, где от них тре-

буется продемонстрировать лидерские качества, которых у них или нет, или они не умеют их использовать. Поэтому большинство из них начинает делать упор на еще более сложный менеджмент — больше отчетов, совещаний, цифр. Это приводит к излишнему усложнению управления и бюрократизации ведомства, но не ведет его к большей эффективности, поскольку ослабевает та важнейшая составляющая эффективности, которая связана с четким целеполаганием.

С другой стороны, даже если лидеры правильно определят цели, к великому их разочарованию, они обычно сталкиваются с огромными практическими трудностями в решении поставленных конкретных задач. Общеизвестно, что очень многие стратегические планы модернизации управления государственного ведомства, призванные сделать его более эффективным, в жизнь не воплощаются. Одной из причин тому может служить отсутствие у управленцев-лидеров четкого практического представления, как достичь целей, и, главное, отлаженного механизма их достижения.

За последнее десятилетие возрос интерес к внедрению концепции управления эффективностью предприятия (Enterprise Performance Management, EPM), или, как его еще называют, управления корпоративной производительностью (Corporate Performance Management, CPM), а иногда используется еще один акроним — BPM (Business Performance Management, управление эффективностью бизнеса). Независимо от названия, суть концепции одна — объединить все процессы, методологии, метрики и системы, необходимые для измерения показателей деятельности организации и управления этими показателями. Цель концепции — объединить всех для достижения стратегических целей. Применять концепцию можно и в государственном управлении, как на уровне федеральных ведомств, так и их подразделений. К примеру, она подходит и для управления государственными проектами и программами, и для управления отдельными функциональными областями государственных организаций — финансами, кадрами, снабжением, ИТ и др.

Основным компонентом управления эффективностью является коммуникационная стратегия, необходимая для того, чтобы донести до каждого из сотрудников точные и конкретные цели их деятельности. Во многом невыполнение стратегических целей организации связано с тем, что сотрудники просто не знают и не понимают их. Если определить ключевые показатели эффективности (KPI) деятельности организации, связать их с деятельностью сотрудников, то это поможет соотнести задачи и приоритеты работников со стратегическим направлением. По большому счету, в этом и заключается сущность стратегического планирования — в увязке стратегических целей организации с теми конкретными шагами, которые должен сделать каждый в этой организации, и в установке критериев оценки этих шагов. Далее в статье мы еще обсудим необходимость системы ключевых показателей для наиболее качественного управления эффективностью.

Еще один важнейший компонент системы управления эффективностью — это система расчета затрат и управления бюджетом. Многие руководители и сотрудники чувствуют себя не в своей тарелке, когда речь заходит о том, каким образом расходы связаны с полученными результатами. CPM дает возможность лучше понять, на что тратятся деньги, что повышает расходы, позволяет распределить затраты ресурсов так, чтобы достичь целей с наименьшими затратами. Далее мы еще вернемся к функционально-стоимостному анализу как важному элементу управления финансами.

Управление эффективностью — это значительно более широкий процесс, чем разработка бюджета, отчетность и контроль. Оно должно включать в себя методики, процессы, метрики, а также программное обеспечение, которое позволяет полностью управлять эффективностью организации.

3. Главные требования к госпрограммам и госорганам: подотчетность и прозрачность

Предполагается, что государственные программы внедряются для того, чтобы выполнить поставленные социальные задачи и обеспечить общество необходимыми услугами и товарами. Конечные цели программ зачастую бывают сформулированы размыто. Это влияет на конечный результат и на расходы далеко не в лучшую сторону, а это уже есть невыполнение принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств. Кроме того, государство обязано отчитываться в использовании денег налогоплательщиков. Это подразумевает, что результат и критерии эффективности государственных программ и проектов не просто должны быть сформулированы, но и измерены, а затем опубликованы.

Одной финансовой отчетности явно недостаточно, необходимо донести информацию об эффективности государственных услуг, государственных органов и государственных программ до максимального количества заинтересованных лиц, а не только до тех, кто разбирается в бухгалтерии. В США, например, большинство государственных ведомств публикуют свои показатели эффективности на собственных интернет-сайтах. В России тоже есть сдвиги в этом направлении; так, в программе «Электронная Россия» большое внимание уделено информатизации государственного управления в целях повышения его прозрачности, и на сайтах многих министерств и ведомств также начинает появляться информация об итогах выполнения программ и проектов

Деятельность ведомств должна быть прозрачна для тех, кто заинтересован в получении необходимой информации. Во многих случаях к заинтересованным в правительственных программах относятся и простые граждане. Налогоплательщики не только имеют право знать, на что тратятся их деньги, но и видеть, насколько эффективно они тратятся.

Без прозрачности невозможно обеспечить предоставление соответствующей отчетности, и потребность в ней останется неудовлетворенной.

4. Эффективность и результативность: необходимо и то, и другое

Программа может быть очень эффективной с точки зрения затрат, но это вовсе не означает, что достигается нужный результат. Руководители могут очень разумно распределять ресурсы, оптимизировать выполнение административных процедур и добиваться исключительной экономичности. Однако конечный положительный результат при этом отнюдь не однозначно может быть гарантирован. В таком случае надо говорить об эффективной, но нерезультативной программе.

Обратный случай: программа может быть результативной, не будучи эффективной. Полученные результаты программы могут быть весьма значительными, но при этом затраты просто расточительны, а ресурсы используются плохо. В данном случае есть задел для оптимизации использования ресурсов и административных процедур. Это позволит сэкономить деньги или предоставить более качественные услуги с теми же затратами.

Если программа и эффективна, и результативна — это значит, что в итоге ее выполнения будут получены наилучшие результаты при наименьших достаточных для этого затратах. Существуют различные подходы к повышению результативности и эффективности процессов. Чтобы определить, насколько хороши полученные результаты, надо разработать систему имеющих смысл, измеряемых показателей. Эти показатели должны наглядно отображать те выгоды, которые программа приносит обществу.

Далее необходимо определить желаемые итоги, а затем использовать полученные значения как базовые для планирования, отслеживания хода программы и принятия управленческих решений. Показатели, в частности, должны содержать ответы на такие вопросы, как: соответствует ли программа потребностям и ожиданиям тех, на кого она рассчитана; изменила ли она что-то в обществе и т. д.

Частота подведения итогов непосредственно влияет на способность заблаговременно вносить в программу улучшения. Например, итоги, подведенные раз в год, никогда не будут работать так же эффективно, как итоги по кварталам или, что еще лучше, по месяцам. Преимущество регулярного подведения итогов состоит в том, что руководители могут активно регулировать ход программы, понимая, где находятся на данный момент и к чему идут, и принимать меры против выявленных проблем. Упреждающий подход позволяет вернуться на правильный путь до того, как проблемы разрастутся, и таким образом способствует повышению эффективности.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполно-

моченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Организациям надо дать возможность отслеживать влияние затрачиваемых ресурсов на итоговую стоимость процессов. Так гораздо проще выявить моменты, которые отрицательно сказываются на общей эффективности.

5. Методы и средства управления эффективностью

Популярные в последнее время методики контроля расходов, например процессно-ориентированное управление (*Activity-Based Management, ABM*), помогают глубже понять процессы потребления ресурсов при использовании методологии CPM. Для поддержки принятия решений в методике ABM используются данные, получаемые при функционально-стоимостном анализе (*Activity-Based Costing, ABC*), в комбинации с некоторыми методами, входящими в состав CPM. Используя причинно-следственные зависимости, выявленные при функционально-стоимостном анализе, можно выявить и проследить влияние затрат внутри каждого административного процесса на конечный итог.

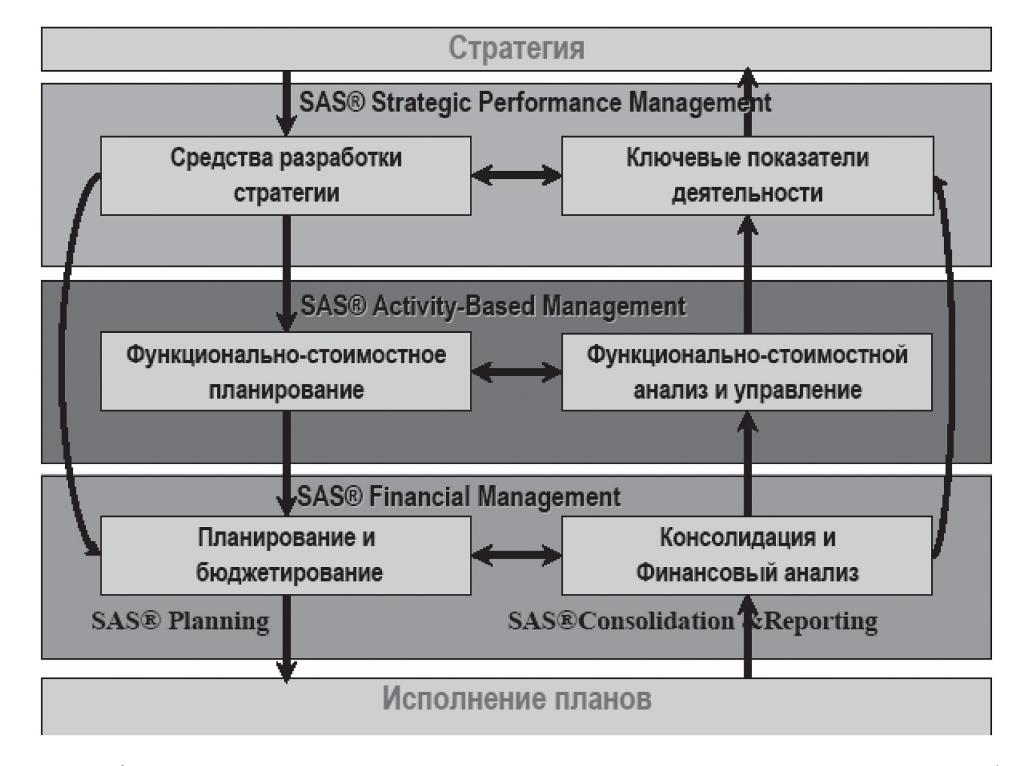
Методика ABM позволяет определить выполняемые процессы и то, какие ресурсы (время, деньги из бюджета, материалы) расходуются на их выполнение, что дает возможность выявить, от чего или от кого в итоге зависят расходы при выполнении программы.

Существует много примеров того, как применение методологии CPM на основе методик ABM позволяет госструктурам добиваться поразительных результатов. Например, Департамент транспорта штата Южная Дакота, США, используя указанную методологию, ежегодно экономит более двух миллионов долларов, и предполагается, что в дальнейшем эта сумма увеличится. Еще один пример — ВМФ США. Командование ВМФ использует методики ABM и соответствующее программное обеспечение для того, чтобы определить случаи нехватки ресурсов, выявить возможности использования аутсорсинга, нахождения новых возможностей для возмещения и перераспределения ресурсов. Все руководители программ ВМФ могут, используя систему CPM, видеть, какие ресурсы и на что были потрачены, и, главное, эта информация позволяет понять, почему ресурс был затрачен.

Как дополнение к ABM в CPM используются также методы т. н. глубокой аналитики, такие как оперативная аналитика, логистическое и прогностическое моделирование. Аналитика строится на базе готовых алгоритмов и статистических моделей, разработанных опытными профессионалами, поэтому при наличии необходимых данных она может помочь найти способ значительной экономии средств. Например, она позволяет прогнозировать потребности в ресурсах в будущем для целей

планирования и составления бюджета. Используя такие технологии, как моделирование вероятных сценариев развития ситуации, можно разработать модели и на их основе прогнозировать вероятные результаты, включая ресурсы и условия окружающей среды. В целом, возможность понять и определить потребности в ресурсах для достижения ожидаемых результатов позволяет организациям соответственно подготовиться.

Для того чтобы вышеупомянутые методики правильно и четко работали, SAS создал специализированное программное решение SAS CPM, способное их поддерживать. Структурная схема программного обеспечения SAS CPM для управления эффективностью приведена ниже:



Информацию из такой системы можно легко сделать достоянием общественности, поскольку многие приложения снабжены функцией Web-поддержки и позволяют не только немногочисленным специалистам использовать систему, но и обеспечивают доступ к ней сотням и тысячам людей, которые смогут применить информацию в своей работе. У каждого сотрудника организации есть доступ к определенной информации, которую он может получить с Web-страницы. Приложения для управления эффективностью и затратами позволяют обмениваться данными, координировать действия и сосредотачиваться на достижении целей. Примером успешного проекта внедрения CPM в государственной структуре может служить ее применение для контроля реализации программы Береговой охраны США «Deepwater». Руководители программы, в частно-

сти контр-адмирал Патрик Стилмен (Patrick Stillman), отмечают, что с помощью внедрения системы управления эффективностью им удалось создать среду, где «торжествует истина и факты». Они твердо уверены, что для успешного выполнения заданий людям необходимо иметь возможность определять и контролировать ключевые показатели эффективности их деятельности, что и позволило в итоге сделать внедрение CPM. Проект «Deepwater» — самое крупное и инновационное достижение в истории Береговой охраны США. Это многолетняя программа стоимостью в несколько миллиардов долларов, цель которой заключается в пополнении и обновлении флота судов и самолетов Береговой охраны США, обновлении систем и других активов. Проектная стоимость программы на следующие 25 лет составляет 24 миллиарда долларов, и использование для ее контроля системы CPM позволяет экономить колоссальные бюджетные средства.

6. Заключение

Оценка эффективности работы государственных органов является необходимым условием развития государства и общества. Для этого нужно выполнять требования и предписания в отношении отчетности и прозрачности результатов государственных программ и проектов, необходимо находить баланс эффективности и результативности их исполнения. Однако для того чтобы максимально эффективно воспользоваться всеми преимуществами методологий и методик управления эффективностью работы государственных органов, необходимо внедрение современных информационных систем управления эффективностью (CPM), которые позволяют осуществлять постоянный и объективный контроль за происходящими процессами, прогнозировать итоги и моделировать сценарии развития ситуации. Имеющийся позитивный опыт внедрения решения SAS CPM во многих государственных организациях в различных странах мира позволяет говорить о том, что управление эффективностью работы государственных органов, эффективностью выполнения государственных программ и проектов — это реальная и решаемая задача, для осуществления которой необходима твердая решимость государства заниматься этим вопросом.